JUN162023_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：26958639 日期：2023年6月16日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名食品科学家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍国民。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外籍国民的资格性质或拟议事业，外籍国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将受益于外籍国民的贡献；以及外籍国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。经重新审查，本办公室认定申请人未能证明其事业满足 Dhanasar 第一项要件中的国家重要性要素，具体如下所述。

根据题为“ 在美未来活动计划 ”的文件，申请人的拟议事业是继续其“ 作为食品科学家，在小麦研究与生产、食品安全、教育与培训领域 ”的职业生涯。然而，申请人对拟议事业的初始描述除其打算为一家未指明的美国政府实体或面食生产企业担任食品科学家外，未提供任何其他细节。申请人进一步称其将作为研究生助理从事研究并帮助学生探索食品科学领域，但记录中未包含佐证其主张的具体研究论文或计划。

审理主任的补充证据请求（RFE）要求提供进一步信息和证据，证明申请人满足 Dhanasar 框架的全部三项要件。作为回应，申请人提交了一份名为.__ _____的公司的商业计划，并提议制造和销售面食，以及向其他食品行业提供食品质量控制培训。审理主任认定申请人新提议的事业在性质上相互矛盾，并发出拒绝意向通知（NOID）要求澄清。作为对 NOID 的回应，申请人重新提交了其最初计划，即为政府实体或面食公司担任食品科学家。申请人还提及了其关于小麦面食生产中最佳能源使用和减少食物浪费的未发表研究生研究，但未提供任何佐证其研究的证据。审理主任最终否决了该申请，认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。 [2]

在上诉中，申请人提交了一份一页的陈述，主张其拟议事业具有国家重要性，因为其将改善小麦谷物产品的质量，从而改善许多美国人的健康。 [3] 申请人提供了若干关于小麦基产品重要性及其对美国人口健康益处的文章。然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [a]项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ” Id.

在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，此处的记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其潜在雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响食品安全和生产领域。相反，记录中包含强调食品安全和食源性疾病重要性的文章，以及申请人前同事的推荐信，称申请人是一名尽职的员工，在其工作场所为减少食物浪费和改善面食生产过程的质量与安全做出了贡献。这些信件和行业文章未讨论申请人具体事业的任何细节或其预期影响达到国家重要性水平。

本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。在此，申请人未证明其拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人，或否则为我国提供重大积极经济影响。在没有关于任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下

2 审理主任未分析第二项要件——即申请人是否处于有利地位以实施其事业——而是认定其也不符合Dhanasar的第三项要件。

3 申请人在I-290B表格上声明，其将不提交书面论证意见和/或补充证据。由于申请人未就审理主任所作的其他事实或法律错误提出任何主张，我们视为其已放弃。Matter of Zhang, 27 I&N Dec. 569, 569 n.2 (BIA 2019)（认定未上诉的问题视为放弃）；另见United States v. Fernandez Sanchez, 46 F.4th 211, 219 (4th Cir. 2022)（认定未就资格提出论点即在上诉中放弃该等论点）。

归因于其未来工作，记录未显示申请人在食品安全领域就业为美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id.

此外，申请人针对l l的商业计划本身未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人主张其在意大利面行业的经验将“吸引餐厅购买公司的工匠意大利面”，地点在l !马里兰州，即公司所在地。申请人进一步声称，l l将“使其总收入从第1年的$1,030,300增至第5年的$1,807,785”，并“将其员工总数增至七人，工资支出从第1年的$193,000起，至第5年升至$326,460”。然而，除该商业计划外，申请人未提供佐证证据证明其公司未来的员工配置水平和商业活动将为某一区域或美国提供实质性经济利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。